

Eckpunkte einer integrierten Strategie zur effektiven Minderung von Verkehrslärm

René Bormann, Wolfgang Eberle, Regine Gerike, Gustav Herzog, Helmut Holzapfel, Michael Jäcker-Cüppers, Folkert Kiepe, Matthias Knobloch, Bernd Lehming, Christian Popp, Werner Reh und Michael Ziesak¹

Verkehr und hier besonders der Straßenverkehr sind die wichtigsten Lärmquellen in Deutschland. Die heute vorhandenen Lärmbelastungen sind weder gesundheits- noch sozial- oder umweltpolitisch vertretbar und führen zu lärmbedingten externen Kosten von ca. zehn Milliarden Euro pro Jahr. Zudem ist zu befürchten, dass insbesondere zunehmende Güterverkehre das Lärmproblem weiter verschärfen werden trotz vielfältigen Engagements politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure.

Anstrengungen zur Minderung von Verkehrslärm müssen daher intensiviert werden mit dem Ziel, die heutigen Erreichbarkeiten weiter zu verbessern, dabei aber gleichzeitig die verkehrlichen Lärmbelastungen deutlich zu senken. Unser Ziel ist eine lebenswerte Umwelt, in der die Menschen frei von lärmbedingten Belästigungen und gesundheitlichen Schäden leben.

1. Erfolgreiche Lärminderung benötigt verbindliche Grenzwerte für Gesamtverkehrslärmbelastungen.

Auf einen Blick

Effektiver Lärmschutz braucht verbindliche Grenzwerte für Gesamtverkehrslärmbelastungen. Diese und weitere zentrale Forderungen eines integrierten Ansatzes zur Schaffung einer lärmarmen, lebenswerten und gesunden Umwelt werden in den folgenden zehn Eckpunkten beschrieben.

Anspruchsvolle und verbindliche Lärminderungsziele zum Schutz der Gesundheit bilden die Basis einer erfolgreichen Lärminderung.

Die Grenzwerte orientieren sich am Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche und sind für Gesamtverkehrslärmbelastungen mindestens aus Straßen-, Schienen- und Luftverkehr sowie für Planung und Bestand zu formulieren. Sie werden auf

der Basis der über die Zeit gemittelten Lärmbelastungen der einzelnen Verkehrsträger gebildet und berücksichtigen die unterschiedliche Störwirkung der einzelnen Verkehrsträger durch Korrekturfaktoren. Der Lärmbonus für die Schiene wird, wie im Regierungsprogramm angekündigt, kurzfristig, zumindest für den Güterverkehr, abgeschafft.

2. Die Grenzwerte müssen die Vermeidung gesundheitlicher Schäden und Belästigungen durch Verkehrslärm gewährleisten.

Aus diesen Voraussetzungen ergeben sich Grenzwerte für Gesamtverkehrslärmbelastungen an bestehenden und geplanten Verkehrsinfrastrukturen von tags 65 dB(A) und nachts 55 dB(A). Der Gesetzgeber hat diese kurzfristig einzuführen und bis 2020 in Kraft zu setzen.

Kriterien zur Beurteilung der besonderen Lästigkeit und Schädlichkeit von Spitzenpegeln sind zusätzlich zu berücksichtigen, wenn eine Störung der Nachtruhe durch Maximalpegel zu befürchten ist.

Bei Überschreitung der Beurteilungswerte von tags 55 dB(A) und nachts 45 dB(A) haben die zuständigen Stellen bei Planungen und langfristig auch an bestehenden Verkehrsinfrastrukturen zur Vorsorge vor lärmbedingten schädlichen Umwelteinwirkungen sowie zum Schutz ruhiger Gebiete Maßnahmen zu ergreifen. Hierbei muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass aktiver immer Vorrang vor passivem Schallschutz hat.

Der Gesetzgeber revidiert das Fachrecht so, dass bei Überschreitung der Grenzwerte grundsätzlich Verkehrsbeschränkungen geboten sind und das Potenzial verkehrsrechtlicher Maßnahmen zur Lärminderung ausgeschöpft wird. Kostenträgerschaft und Zuständigkeiten für Lärmschutzmaßnahmen regelt die Bundesregierung in einer gesonderten Verordnung abschließend.

3. Die rechtliche Umsetzung der Grenzwerte muss verbindlich und auf Bundesebene durch Anpassung bestehender Gesetze erfolgen.

Die lärmrelevanten Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sind durch den Gesetzgeber und unter verbindlicher Festlegung der oben geforderten Grenzwerte aufeinander abzustimmen. Sie sind um ebenso verbindliche Ausführungen zu Bestandssituationen zu komplettieren. Der Gesetzgeber stärkt die Befugnisse der Kommunen für eine verkehrsträgerübergreifende Lärmaktionsplanung und -sanierung. Das Eisenbahnbundesamt wird ermächtigt, Verfügungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Lärm und Erschütterungen zu erlassen.

Einzelheiten insbesondere zu Berechnungsverfahren, zu Lärmwirkungen sowie zu einem Lärmmonitoring sind in Verordnungen, allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder Normen zu regeln. Der Gesetzgeber hat den Verbänden im Lärmschutz analog zum Naturschutz ein Klagerecht einzuräumen.

4. Erfolgreiche Minderung von Verkehrslärm erfordert integrierte Strategien und Maßnahmenpakete.

Kommunen, Länder, Bund und EU müssen unter Beteiligung der Öffentlichkeit ein integriertes Gesamtkonzept zur Förderung nachhaltiger Mobilität unter besonderer Berücksichtigung der oben formulierten Ziele zur Minderung des Verkehrslärms ausarbeiten.

Eine vorsorgende, aber auch eine sanierende Planung hat vorrangig die Vermeidung, Verstetigung und Verlangsamung von Verkehr im Fokus. Vorsorgende Lärminderung hat eine hohe Priorität und zielt auf die Gestaltung verkehrssparender Siedlungsstrukturen, die Stärkung des Umweltverbunds, die bessere Verzahnung von Lärminderung mit der Stadt- und Verkehrsplanung sowie die sinnvolle Trennung von Lärmquelle und -empfänger. Entsprechende Anpassungen der Baugesetzgebung sind vorzunehmen.

Das Lärminderungspotenzial an der Quelle ist auszuschöpfen. Es müssen verstärkt integrierte Lösungen für Fahrwege und Fahr- bzw. Flugzeuge gefunden werden, die bezüglich Kosten und betrieblicher Eignung optimiert sind. Die Entwicklung, Zulassung und Einführung innovativer Lösungen ist zu fördern.

5. Ökonomische Anreizsysteme sind wichtige Instrumente erfolgreicher Lärminderung und für alle Verkehrsträger auszuschöpfen.

Die verursachergerechte Anlastung externer Kosten für alle Effekte und alle Verkehrsträger ist langfristig als grundlegendes Prinzip für die Gestaltung von Anreizsystemen für alle Verkehrsträger anzuwenden. Die technischen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für dessen Umsetzung sind für alle Verkehrsträger zu schaffen. Kurzfristige umzusetzende Elemente eines solchen Systems sind für den Straßenverkehr die Einführung einer Lärmkomponente in der Lkw-Maut sowie die Ausweitung der Maut auf Schwerverkehre ab 3,5 Tonnen und mindestens Bundesstraßen.

Das zum Fahrplanwechsel 2012/13 geplante System lärmabhängiger Trassenpreise soll vor allem Anreize zur Umrüstung lauter Güterwagen auf leisere Bremsysteme geben. Mittelfristig ist dieses als Instrument der verursachergerechten Anlastung externer Kos-

ten für den gesamten Schienenverkehr weiterzuentwickeln. Für alle Schienenfahrzeuge sind dabei Anreize für kontinuierliche Innovationen zu schaffen. Der Bund und die Länder haben bei der Ausschreibung von Schienenverkehrsleistungen fortschrittliche Lärmstandards vorzugeben.

Im Luftverkehr setzen deutlich gespreizte Start- und Landeentgelte Anreize für die Nutzung lärmarmen Fluggeräts sowie die zeitliche Verlagerung von Flügen. Da die Höhe der Entgelte durch das Gebot der Aufkommensneutralität begrenzt ist, hat der Bund zusätzliche Anreizsysteme zur Minderung von Fluglärm wie z.B. eine lärmabhängige Luftverkehrssteuer zu prüfen.

Bund und Länder schaffen durch die Kopplung der Vergabe von Fördermitteln, z. B. für städtebauliche Planungen, an lärmabhängige Kriterien Anreize für eine stärkere Beachtung von Lärmschutzbelangen in der Planung.

6. Im Straßenverkehr müssen vorsorgende Planung verkehrsarmer Strukturen und lärmindernde Maßnahmen an Fahrzeugen und Infrastruktur kombiniert werden.

Der Ansatz von Vermeidung, Verstetigung und Verlangsamung von Verkehr hat für den Straßenverkehr besonderes Gewicht. Dieser ist insbesondere für Innerortsstraßen durch lärmindernde Straßenbeläge sowie durch technische Maßnahmen an den Fahrzeugen (Antrieb und Reifen) zu unterstützen.

Der Bund hat sich für eine deutliche Absenkung der fahrzeugseitigen Grenzwerte einzusetzen. Die Prüfzyklen sind so zu gestalten, dass tatsächliche Lärminderungen im realen Fahrbetrieb sicher gewährleistet werden. Bund und Länder haben die Voraussetzungen zu schaffen für eine ausreichend hohe Kontrolldichte, wirksame Bußgelder sowie zeitlich begrenzte Führerscheinentzüge, um Lärmspitzen insbesondere durch illegale Manipulationen am Fahrzeug und unangepasste Fahrweisen abzubauen. Der Ordnungsgeber hat die reale Geräuscentwicklung von Fahrzeugen als Bestandteil in die Hauptuntersuchung aufzunehmen.

Ein generelles Tempolimit auf Bundesautobahnen senkt die Lärmemissionen mit vielfältigen Synergieeffekten zu anderen verkehrlichen Umweltwirkungen. Es ermöglicht darüber hinaus Fahrzeuge und Infrastrukturen, die auf geringere Geschwindigkeiten ausgelegt und damit in Investition und Unterhaltung deutlich kostengünstiger sind. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung unverzüglich die rechtlichen Voraussetzungen für eine innerörtliche Regelgeschwindigkeit von 30 km/h und ein Tempolimit von höchstens 130 km/h auf allen

Autobahnen zu schaffen. Tempoüberwachungen sind aus Verkehrssicherheits- und Umweltgründen zu verstärken.

Ergänzend sind die Lärmbelastungen an besonders hoch belasteten Strecken mit Maßnahmen auf dem Ausbreitungsweg (z. B. Lärmschutzwände), notfalls in Kombination mit passivem Lärmschutz, zu reduzieren.

7. Im Schienenverkehr stehen die Einführung eines lärmabhängigen Trassenpreissystems, die Umrüstung von Güterwagen sowie lärmindernde Maßnahmen an der Infrastruktur im Vordergrund.

Bundesregierung und Eisenbahnsektor haben dafür zu sorgen, dass die Nachrüstung von Güterwagen mit Verbundstoffbremssohlen bis 2020 abgeschlossen ist und nach Ablauf der Umrüstphase keine graugussgebremsten Wagen in Deutschland verkehren, z. B. durch Fahrverbote für laute Wagen.

Die Bundesregierung nutzt die Überarbeitung der Grenzwerte für Lärmemissionen von neu zugelassenen Schienenfahrzeugen bis 2013 für eine deutliche Senkung der Grenzwerte. Der Bund hat die Zulassungsstellen für Eisenbahntechnik personell so auszustatten, dass die Zulassung emissionsarmer Schienen- und Bahntechnik beschleunigt bearbeitet und die Einführung in die Praxis zügig vorangetrieben wird.

Die Träger der Lärmaktionsplanung setzen lärmindernde Maßnahmen am Fahrweg verstärkt ein. Diese müssen Vorrang vor Maßnahmen auf dem Ausbreitungsweg haben. Die Bundesregierung hat im Rahmen des Konjunkturpakets II entwickelte Minderungstechniken nach Nachweis der Wirksamkeit umgehend in die Förderrichtlinien für die Lärmsanierung aufzunehmen.

Der Infrastrukturbetreiber ist zu verpflichten, das Gleisnetz dauerhaft in einem akustisch guten Zustand zu halten. Den Nachweis darüber hat er öffentlich zu kommunizieren. An hoch belasteten Haupteisenbahnstrecken des Bundes hat dieser bis 2020 ein Lärmmonitoring einzurichten und bei Überschreitung der Grenzwerte wirksame Maßnahmen zu ergreifen.

8. Im Flugverkehr müssen aktive Lärmschutzmaßnahmen Vorrang vor passivem Lärmschutz erhalten.

Der Bund hat das bundesweite Flughafenkonzept zu überarbeiten, um den Bedarf an Flughafenkapazitäten länderübergreifend besser abzustimmen und auf die künftig zu erwartenden Rahmenbedingungen auszurichten. Der Gesetzgeber verankert im Fluglärmschutzrecht den ausgewogenen Ansatz der ICAO, der einen Policymix von Lärmreduktion an

der Quelle, Siedlungsbeschränkungen, lärmmin-
dernden Betriebsverfahren und ggf. auch Betriebs-
beschränkungen fordert.

Die Flugroutenfestlegung ist durch den Bund künf-
tig in das Planfeststellungsverfahren zu integrieren.
Bei der Bestimmung der tatsächlichen Flugrouten
muss der Lärmschutz hinter der Sicherheit an zwei-
ter Stelle vor wirtschaftlichen Belangen Berücksich-
tigung finden. Durch Fluglärmrechnungen der
realen Flugspuren und flughafenunabhängiges Lärm-
monitoring ist der Nachweis zu erbringen, dass die
Lärmbetroffenheit durch aktuelle Flugrouten oder
-verfahren nicht zunimmt.

Für den Schutz der Nachtruhe ist die Beibehaltung
des § 29 b LuftVG mit dem Vorrang der Nachtruhe
von herausragender Bedeutung. Geschützt werden
muss die gesamte Nacht von 22 bis 6 Uhr.

Alle Flughäfen sollten zur Aufstellung von Lärmmin-
derungskonzepten, z. B. im Rahmen der Umweltma-
nagementpläne, verpflichtet werden. Diese sollen
verbindliche und messbare Lärminderungsziele
enthalten und unter Beteiligung der Fluglärmkom-
missionen entstehen.

9. Eine stabile Finanzierung ambitionierter Lärminderung ist notwendig und machbar.

Eine dauerhafte und ausreichende Finanzierung
von Maßnahmen zur Lärminderung ist eine un-
abdingbare Voraussetzung für das Erreichen der for-
mulierten Ziele. Der Finanzbedarf für die formulier-
ten Forderungen liegt im Milliardenbereich. Die
bisherigen Mittel von 50 Millionen Euro pro Jahr
für Lärmsanierung an Bundesfernstraßen in der
Baulast des Bundes sowie von 100 Millionen Euro
pro Jahr für Lärmsanierung an Bundesschienenwe-
gen müssen weiter zur Verfügung stehen und eng
mit der Lärmaktionsplanung verzahnt werden, sind
aber nicht ausreichend für eine Lärmsanierung im
Sinne der formulierten Ziele.

Ein Lärmcent als Aufschlag auf die Mineralölsteuer
erscheint ein besonders geeignetes Instrument für
eine wirksame Lärminderung zu sein. Er sensibi-
lisiert für das Thema Verkehrslärm und schafft aus-

reichend Mittel für einen Gesundheitsschäden und
Belästigungen vermeidenden Lärmschutz. Die Ver-
teilung der Einnahmen erfolgt für Maßnahmen der
Lärmaktionsplanung nach Zahl betroffener Einwoh-
ner und Höhe der Lärmbelastung.

10. Erfolgreiche Lärminderung erfordert eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit in allen Planungsstufen.

Die Akzeptanz insbesondere von neuen Infrastruk-
turprojekten in der Bevölkerung wird immer gerin-
ger. Gelingt es nicht, die (betroffene) Öffentlichkeit
von der Notwendigkeit und den Vorteilen großer
Projekte zu überzeugen, werden viele dieser Vorha-
ben scheitern. Daher hat die jeweils zuständige Be-
hörde bei der Planung von lärmrelevanten Projek-
ten eine rechtzeitige, ergebnisoffene und konti-
nuierlich den Prozess begleitende Beteiligung der
Öffentlichkeit sicherzustellen. Gleiches gilt für die
Lärmsanierung bestehender Infrastrukturen.

Eine intensive und verstärkte Öffentlichkeitsarbeit
bringt Lärmschutz und seinen Wert für unsere Le-
bensqualität in das öffentliche Bewusstsein, ebenso
wie die Tatsache, dass wir alle nicht nur Betroffene,
sondern meist auch Lärmverursacher sind. Fahr-
schulen müssen stärker auf die leise Fahrweise einge-
hen, Bund und Länder betonen den Wert der Ruhe.

Die personelle Ausstattung der zuständigen Behör-
den sowie der Ausbildungsstand der verantwort-
lichen Bearbeiter auf dem Gebiet des Lärmschutzes
auf allen Verwaltungsebenen muss deutlich verbess-
ert und die Zuständigkeiten verstärkt werden, um
dem Lärmschutz eine hohe politische Bedeutung,
mehr Eigenständigkeit und ein hohes Gewicht in
Zielkonflikten mit den Bereichen Verkehr, Bau und
Wirtschaft zu verleihen.

Fazit

Ambitionierte Lärminderung ist dringend not-
wendig. Weniger Lärm bedeutet insbesondere Ge-
undheitsschutz, mehr Lebensqualität, geringere
Kosten und zeigt zahlreiche ökonomische, ökolo-
gische und soziale Synergieeffekte.

1 René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Dr. Wolfgang Eberle, Referatsleiter im Umweltmini-
sterium Rheinland-Pfalz, Prof. Dr. Regine Gerike, TU München, mobil.TUM – Research Centre Mobility and Transport, Gustav Herzog, Mit-
glied im Deutschen Bundestag, Mitglied im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Prof. Dr. Helmut Holzapfel, Institut für Ver-
kehrswesen, Universität Kassel, Michael Jäcker-Cüppers, Leiter des Fachgebiets „Lärminderung im Verkehr“ des Umweltbundesamts a.D.,
Leiter des Arbeitsrings Lärm der Deutschen Gesellschaft für Akustik (ALD) und Lehrbeauftragter an der TU-Berlin, Folkert Kiepe, Beigeordneter
des Deutschen Städtetages, Leiter des Dezernats Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Matthias Knobloch, Abteilungsleiter Ver-
kehrspolitik – Hauptstadtbüro, ACE Auto Club Europa e.V., Bernd Lehming, Leiter des Referats Anlagen, Lärm und Abfall der Berliner Senats-
verwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Christian Popp, Geschäftsführender Gesellschafter, LÄRMKONTOR GmbH und Werner Reh,
Leiter Verkehrspolitik BUND, Michael Ziesak, Bundesvorsitzender VCD Verkehrsclub Deutschland e. V.. Die Autoren danken Max Philipp
Conrady, Leiter Umweltauswirkungen Lärm und Luft, Fraport AG, Dirk Flège, Geschäftsführer der Allianz pro Schiene e.V., Prof. Dr. Heinrich
Weyer, Sprecher des Forschungsverbunds Leiser Verkehr, DLR Köln und dem Umweltbundsamt für wertvolle Hinweise und Kommentare.